

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w okresie od 13 stycznia do 30 kwietnia 2012 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Minister Finansów zapewnił płynność budżetu państwa oraz pełne i terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z obsługiwanego zadłużenia Skarbu Państwa.

1. Na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2011 r. w kwocie 26.940 mln zł złożyły się środki na sfinansowanie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich (37.363,4 mln zł), środki na sfinansowanie ubytku składek przekazanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych (9.163,1 mln zł) oraz ujemne saldo pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (4.974 mln zł). Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych oddziaływały środki pozyskane w ramach zarządzania płynnością sektora publicznego, polegającego na obowiązkowym przekazaniu wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (tzw. konsolidacja środków tych jednostek) w wysokości 24.500 mln zł na koniec roku. Zrealizowane potrzeby pożyczkowe były niższe od przyjętych w ustawie budżetowej o 29.392 mln zł. W porównaniu do 2010 r. potrzeby pożyczkowe były niższe o 38.572 mln zł, tj. o 59%, co wpływało na mniejszy przyrost długu w 2011 r.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

Środki na finansowanie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich były mniejsze od planowanych o 18.243,3 mln zł. Deficyt budżetu państwa wyniósł 25.124,4 mln zł i był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 15.075,6 mln zł, tj. o 37,5%. Było to wynikiem ograniczenia wydatków o około 10,7 mld zł przy dochodach budżetowych wyższych o około 5 mld zł głównie w wyniku nieplanowanej wpłaty z zysku NBP. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.239,0 mln zł i był niższy od planowanego o 3.167,7 mln zł, tj. o 20,6%. Deficyt ten mógłby być niższy, gdyby na dochody zostały przekazane wszystkie środki, które wpłynęły z UE jako refundacja poniesionych przez Polskę wydatków. Zagadnienie to zostało szczegółowo przedstawione w wystąpieniu po kontroli części 87 – Dochody budżetu środków europejskich.

Obniżenie poziomu deficytu było zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej, zobowiązującymi Polskę do podjęcia działań zapewniających utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3%. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. wyniósł 5,1% PKB i był niższy o 2,8 p.p. niż w 2010 r. Jednak tak samo jak w latach poprzednich deficyt był niższy o kwotę operacji, które zostały dokonane poza rachunkiem wydatków. Środki w kwocie 9.163,1 mln zł przekazane Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych zostały sfinansowane emisją skarbowych papierów wartościowych. Środki te zaliczono do rozchodów części 98 nie z powodu ich ekonomicznego charakteru, ale na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych.

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe wpłynęło obniżenie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych², wysokości składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru. W wyniku tego niedobór środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składek zaplanowany na kwotę 23.867,5 mln zł, zmniejszył się do 15.430,8 mln zł. Został on sfinansowany z przychodów z prywatyzacji w wysokości 6.267,7 mln zł oraz z rozchodów budżetu państwa (emisje SPW) w wysokości 9.163,1 mln zł, powodując wzrost długu.

Potrzeby pożyczkowe tworzyły również pożyczki udzielone ze środków budżetu państwa. Zostały one zaplanowane w wysokości 3.137 mln zł, a udzielone w kwocie 5.025 mln zł. Najwyższe były pożyczki udzielone dla FUS w łącznej kwocie 5 mld zł, tj. w granicach limitu na ten cel określonego w art. 8 pkt lit. e ustawy budżetowej na rok 2011. Taki sposób finansowania FUS jest korzystniejszy niż zaciąganie kredytów bankowych, gdyż nie generuje dodatkowych kosztów na obsługę kredytów. Zadłużenie wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych dla FUS wzrosło na koniec 2011 r. do 15,9 mld zł. Przypadający na 2012 r. termin spłaty pożyczki udzielonej przez Skarb Państwa w 2009 r. w wysokości 5,5 mld zł został w marcu 2012 r. przesunięty na 2013 r. NIK zauważa, że jeżeli pożyczki te nie zostaną spłacone, a umorzone, będzie to równoznaczne z dokonaniem wydatków poza rachunkiem deficytu.

2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynkach krajowych i zagranicznych w 2011 r. przebiegało odmiennie od założonego w ustawie budżetowej. Środki pozyskane na finansowanie były mniejsze o 25.542,3 mln zł, tj. o 35,4%. Zmianie uległa również struktura źródeł finansowania. Większe o 4.700 mln zł było finansowanie środkami pozyskanymi w ramach zarządzania płynnością sektora publicznego (konsolidacja) i o 2.760,8 mln zł finansowanie środkami walutowymi pochodzącymi z emisji obligacji na rynkach zagranicznych oraz kredytami zaciągniętymi w międzynarodowych instytucjach finansowych. Niższe o 23.910,9 mln zł było finansowanie emisją SPW na rynku krajowym. Środki z rynku krajowego umożliwiły sfinansowanie 58% potrzeb pożyczkowych, a z rynku zagranicznego 42%.

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynku krajowym planowano pozyskać środki z emisji SPW i z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych w wysokości. 50.795,6 mln zł, a zrealizowano w wysokości 31.584,8 mln zł. Emisje SPW zapewniły środki w wysokości 7.084,7 mln zł, tj. niższe o 23.910,9 mln zł od planu. Wynikało to przede wszystkim z mniejszych o 14.007,3 mln zł emisji bonów skarbowych oraz wyższych o 11.917,1 mln zł wykupów SPW.

Również sprzedaż w 2011 r. poszczególnych rodzajów krajowych SPW przebiegała odmiennie niż planowano. Mniejsza była przede wszystkim sprzedaż obligacji stałoprocentowych 5- i 10-letnich. Wyższa

² Dz.U. Nr 75, poz. 398.

była sprzedaż obligacji o oprocentowaniu zmiennym i obligacji indeksowanych, co wynikało głównie ze wzrostu popytu na te instrumenty w sytuacji utrzymującej się podwyższonej inflacji i dokonanych oraz oczekiwanych podwyżek stóp procentowych banku centralnego. Przekroczony został plan sprzedaży obligacji dwuletnich dyskontowych, na które inwestorzy zgłaszali znaczny popyt, przekraczający 2,5 raza podaż.

Saldo finansowania zagranicznego, zaplanowane w wysokości 24.459,4 mln zł, było niższe o 9.224,3 mln zł i wyniosło 15.235,1 mln zł. Podstawowym źródłem pozyskania środków walutowych na finansowanie potrzeb pożyczkowych była emisja obligacji Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych. Sprzedaż tych obligacji zapewniła finansowanie w wysokości 15.968,9 mln zł wobec planowanych 19.331,2 mln zł. Kredyty i pożyczki zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych były źródłem środków walutowych stanowiących równowartość 6.606,2 mld zł wobec planowanych 6.004,7 mln zł.

W 2011 r. Minister Finansów dysponował środkami walutowymi stanowiącymi równowartość 15.281 mln zł. Składały się na nie środki przechodzące z 2010 r. w wysokości 506 mln euro i 35,6 mln USD, przychody z rynków zagranicznych w podstawowych walutach w kwocie 3.733,7 mln euro i 4.277,2 mln USD, zwrot walut z FX swapa z 2010 r. w kwocie 2.600 mln euro i 200 mln USD. Środki te umożliwiły pełne i terminowe regulowanie wydatków w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i pokrycie rozchodów w części 98. Część środków walutowych została wykorzystana na finansowanie krajowych potrzeb pożyczkowych w kwocie około 17.192,1 mln zł, co ograniczyło emisję skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. W ocenie NIK było to działanie celowe, gdyż rentowność długu zaciągniętego za granicą była niższa od rentowności skarbowych papierów wartościowych, o zbliżonych terminach zapadalności, sprzedanych na rynku krajowym. Konsekwencją tego było jednakże zwiększenie ekspozycji długu Skarbu Państwa na ryzyko kursowe. Na koniec 2011 r. pozostały środki w kwocie 11.736,4 mln zł na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2012 r.

3. Minister Finansów zapewnił utrzymanie w 2011 r. płynności budżetu państwa. Istotne znaczenie w zarządzaniu płynnością miał wprowadzony od maja 2011 r. mechanizm zarządzania płynnością sektora publicznego. Średni stan pozyskanych w ten sposób środków, umożliwiających zmniejszenie emisji SPW wyniósł 18,4 mld zł. Wpływ środków jednostek sektora finansów publicznych na obniżenie długu w 2011 r. został oszacowany na 23,1 mld zł, a oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego, wynikające z zastąpienia sprzedaży SPW tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji na 43 mln zł.

W ramach zarządzania płynnością Minister Finansów lokował środki złotowe i walutowe w NBP i BGK. Średni stan lokat złotych w 2011 r. wyniósł 12.758 mln zł i wzrósł w porównaniu do 2010 r. o 4.058 mln zł, tj. o 46,6%. Przeciętna wysokość lokat po wprowadzeniu konsolidacji wzrosła z 7.309 mln zł w ciągu pierwszych czterech miesięcy roku, do 15.442 mln zł w następujących ośmiu miesiącach. Najwyższe stany lokat odnotowano pod koniec czerwca 2011 r., kiedy ich poziom przekroczył 31 mld zł. Było to spowodowane w znacznej mierze wysokim stanem środków z konsolidacji, wynoszących w tym okresie około 25 mld zł. Koszty pozyskania środków na lokatach przekraczały dochody z lokat o około 23 mln zł. Znacząca część tych kosztów (19,5 mln zł) wynikała z pozyskania środków jeszcze przed wprowadzeniem konsolidacji, tj. poprzez emisję SPW.

Średni stan lokat walutowych w ciągu roku (łącznie ze środkami unijnymi) wyniósł równowartość 9,9 mld zł i wzrósł w porównaniu z rokiem 2010 o 2,8 mld zł. Wzrost ten wynikał z jednej strony z przepływu przez rachunek specjalny środków z funduszy unijnych, z drugiej zaś z gromadzenia rezerwy walutowej na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2012 r. Na koniec 2011 r. na rachunkach lokat terminowych pozostały środki walutowe w kwotach 958,8 mln euro i 2.195,1 mln USD (razem około 11,7 mld zł). Waluty były przede wszystkim utrzymywane w formie lokat terminowych w BGK, oprocentowanych według wyższej stawki niż środki na rachunkach w NBP. Było to zbieżne z wnioskiem, jaki NIK skierowała do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 98 o zwiększenie wykorzystania lokat terminowych do lokowania nadwyżek środków walutowych w przypadku, gdy możliwe jest uzyskanie większych dochodów niż na rachunku *a'vista*. Dochody budżetu państwa z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych w 2011 r. wyniosły 57,5 mln zł.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. stan wszystkich środków zgromadzonych na rachunkach złotych i walutowych budżetu państwa wynosił około 31,8 mld zł³ i był wyższy od stanu na koniec 2010 r. o około 15 mld zł. Stan środków na rachunkach był zbliżony do kwoty niezrealizowanych potrzeb pożyczkowych. Stan ten mógłby być niższy o około 12 mld zł, gdyby Minister Finansów przekazał środki z rachunków NSRO na dochody części 87 budżetu państwa. Pozostałe około 19 mld zł zostało pozyskane z emisji SPW, głównie w I połowie roku, to jest jeszcze przed wprowadzeniem konsolidacji. NIK zwraca uwagę, że poziom środków zgromadzonych na koniec 2011 r. stanowił aż około 90% deficytu budżetu państwa zaplanowanego na rok 2012.

4. Dług Skarbu Państwa na koniec 2011 r. wyniósł 771,1 mld zł i wzrósł w ciągu roku o 69,3 mld zł, tj. o 9,9%. Wzrost ten był głównie wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, powstania nowej kategorii zobowiązań z tytułu depozytów przekazanych Ministrowi Finansów w zarządzanie oraz deprecjacji złotego.

Zadłużenie zagraniczne na koniec 2011 r. wyniosło 246,4 mld zł i wzrosło o 51,6 mld zł (26,5%). Na wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa o 28,6 mld zł wpłynęło znaczne osłabienie złotego wobec walut obcych. W ustawie budżetowej planowano obniżenie długu z tego tytułu o 9,7 mld zł. Pozostały przyrost zadłużenia o około 23 mld zł wynikał z emisji skarbowych papierów wartościowych oraz zaciągnięcia nowych kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych. Udział zadłużenia zagranicznego w długi Skarbu Państwa wzrósł o ponad 4 p.p. i na koniec 2011 r. wyniósł 32%, przekraczając poziom 20–30%, określony w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014”.

Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2011 r. wyniósł 524,7 mld zł i wzrósł o 17,7 mld zł, tj. o 3,5%. Było to wynikiem przyrostu o 7,3 mld zł (tj. o 1,4%) długu z tytułu krajowych SPW oraz ujęcia w długi nowego tytułu w wysokości 10,4 mld zł, wynikającego z zobowiązań z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów. Środki pochodzące z depozytów zostały wykorzystane przez Ministra Finansów do finansowania potrzeb pożyczkowych. Od czerwca 2011 r. Minister Finansów zaprzestał emisji bonów skarbowych oraz dokonał odkupu zapadających w 2012 r. bonów skarbowych o wartości nominalnej 4,7 mld zł, w wyniku czego zadłużenie z tego tytułu uległo zmniejszeniu o 16 mld zł. Przyrost długu krajowego z tytułu SPW był najniższy od wielu lat.

W 2011 r. pogorszyły się miary ryzyka krajowego długu Skarbu Państwa, tj. średni okres zapadalności skarbowych papierów wartościowych (z 4,3 do 4,25 lat) i duration (z 2,97 do 2,8 lat), co wskazuje na wzrost ryzyk związanych z zarządzaniem długiem krajowym. Wartość duration na koniec 2011 r. po raz pierwszy od 2006 r. obniżyła się i była wyższa o 0,3 lat od minimalnej wartości określonej w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014”.

Państwowy dług publiczny na koniec 2011 r. wyniósł 815,3 mld zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 67,4 mld zł. W relacji do PKB stanowił 53,5%, co stanowiło wzrost o 0,7 p.p. Podobnie jak w 2010 r. relacja PDP do PKB przekroczyła 50%, tj. pierwszy próg „ostrożnościowy” wynikający z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym na 2013 r. Rada Ministrów będzie zobowiązana ponownie uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna proporcja z ustawy budżetowej na 2012 r., tj. 11,9%. Przyrost PDP był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa (po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych o 56,3 mld zł) oraz zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (po konsolidacji o 10,6 mld zł). Na wartość PDP nie wpłynął natomiast obowiązek lokowania wolnych środków przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych, gdyż zobowiązania powstałe z tytułu przekazywania Ministrowi Finansów środków w depozyt nie obciążały PDP.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony według metodologii unijnej wyniósł 858,9 mld zł i stanowił 56,3% PKB. W stosunku do 2010 r. relacja ta uległa zwiększeniu o 1,5 p.p. i była już tylko o 3,6 p.p. niższa niż wielkość referencyjna, określona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Protokole w sprawie kryteriów konwergencji.

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 94,3 mld zł, w tym 59,7 mld zł z tytułu gwarancji zagranicznych

³ Środki złote, przechodzące na finansowanie potrzeb 2012 r. w kwocie 5,2 mld zł, środki na rachunkach walutowych w BGK i NBP w kwocie około 11,7 mld zł oraz środki na rachunkach środków NSRO w kwocie około 14,9 mld zł.

i 34,6 mld zł z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych. Oznacza to wzrost potencjalnych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2010 r. o 21,1 mld zł. Wszystkie udzielone gwarancje w kwocie 20,7 mld zł związane były z inwestycjami infrastrukturalnymi. Dotyczyły one zasilenia Krajowego Funduszu Drogowego w środki pochodzące z emisji obligacji i z kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny i zaciągnięcia przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. kredytu na modernizację linii kolejowej Warszawa-Gdynia. Badanie udzielonych poręczeń i gwarancji nie wykazało nieprawidłowości.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ujemne saldo prefinansowania wyniosło 79,1 mln zł wobec planowanego ujemnego salda w wysokości 368,7 mln zł. Podstawową przyczyną były niższe o 419,1 mln zł rozchody na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego, przy niższych o 126 mln zł przychodach z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej. Powodem niższej realizacji planu był inny od zakładanego stopień realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego refinanceowanych projektów. Niższe o 42 mln zł saldo prefinansowania zadań w ramach Funduszu Spójności było wynikiem rezygnacji beneficjenta z realizacji projektu.

Badanie prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego środków na wyprzedzające finansowania PROW, przeprowadzone na próbie środków o wartości 212,6 mln zł (25,8% środków) wykazało, że zostały one przekazane terminowo i w wysokościach zgodnych z zapotrzebowaniami składanymi przez bank.

Należności Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2011 r. z tytułu prefinansowania wyniosły 847,5 mln zł i wynikały głównie z pożyczek zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.